Rechtsbescherming tegen dwangarbeid in het kader van de re-integratie

1. Inleiding

Eerder berichtte ik u over de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093, één van de schaarse voorbeelden waarin een aan een bijstandsgerechtigde opgelegd re-integratietraject in het kader van de WWB (thans: Participatiewet) diende te worden beoordeeld op strijd met het verbod op dwangarbeid. In deze bijdrage zet ik onder paragraaf 2 het misverstand recht, dat er een rechtsregel zou bestaan die inhoudt dat 'van dwangarbeid in de re-integratie geen sprake is'. Deze opvatting getuigt van een verkeerde lezing van de jurisprudentie. Onder paragraaf 3 ga ik in op de juridische beoordeling van de vraag, of een re-integratietraject in het kader van de Participatiewet kwalificeert als dwangarbeid. Zoals zal blijken, dient de individuele casus van de bijstandsgerechtigde te worden getoetst aan de mensenrechtenverdragen. Doorslaggevend bij de beoordeling van dwangarbeid zijn elementen van fysieke en psychische dwang, de dreiging met oplegging van sancties, het ontbreken van vrije wil bij het verrichten van de werkzaamheden, disproportionaliteit ten aanzien van de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde en het ontbreken van perspectief op arbeidsinschakeling. Onder 3.3 schets ik het toetsingskader voor de beoordeling van de vraag of binnen het re-integratietraject sprake is van dwangarbeid. Onder paragraaf 4 bespreek ik de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om rechtsbescherming te verkrijgen.

1.1 De kern van de problematiek geschetst: een chantabele positie

In deze bijdrage beperk ik me niet tot het beantwoorden van de vraag, wanneer re-integratieverplichtingen als dwangarbeid in strijd met art. 4 lid 2 EVRM kwalificeren. Het gaat om een breder maatschappelijk probleem waarvan de aandacht niet moet worden afgeleid door 'kwalificatiekwesties'. De kern van het probleem, waar het werkelijk om gaat, is prangend: uitkeringsgerechtigden die onder de Participatiewet vallen lijden onder een gebrek aan effectieve rechtsbescherming. Tegenover het gebrek aan rechtsbescherming staat een arsenaal aan verplichtingen en, in het bijzonder, de constante dreiging met financiële sancties die de uitkeringsgerechtigde de minimale, niet-toereikende middelen van bestaan dienen te ontnemen. De bijstandsgerechtigde bevindt zich gedurende de looptijd van zijn of haar uitkering krachtens de Participatiewet in een chantabele positie. Deze chantabele positie is er helaas debet aan dat enerzijds misstanden maar mondjesmaat aan het licht komen en anderzijds dat de jurisprudentie inzake misstanden in het kader van de re-integratie zo gering is, dat de ontwikkeling van duidelijke rechtsregels door de Centrale Raad van Beroep ter zake uitblijft.

De chantabele positie van de uitkeringsgerechtigde gaat zelfs zo ver dat participanten in de re-integratie in de praktijk worden gedwongen om te tekenen voor bepalingen die in strijd zijn met de wet. Weigeren is geen optie. De Centrale Raad van Beroep heeft in 2017 geoordeeld dat de weigering om een Plan van Aanpak in het kader van de re-integratie te tekenen, verwijtbaarheid van de zijde van de bijstandsgerechtigde oplevert (CRvB 12 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3670, rechtsoverwegingen 4.6.4-4.6.5).

1.2 Wettelijk kader

De verplichtingen van de bijstandsgerechtigde die een uitkering krachtens de Participatiewet ontvangt, zijn neergelegd in art. 9 van de Participatiewet. De uitkeringsgerechtigde kan worden gedwongen om te participeren in een re-integratietraject (art. 9 lid 1 sub b Participatiewet) of om additionele onbetaalde arbeid te verrichten (art. 10a lid 1 Participatiewet). Het niet-voldoen aan de opgelegde re-integratie of anderszins onbetaalde arbeid wordt gesanctioneerd door de uitkering in te trekken (art. 18 leden 4 en 5 Participatiewet). In lijn met het EVRM, ESH, IVESCR en IVBPR dient het bestuursorgaan maatwerk te leveren, hetgeen inhoudt dat het re-integratietraject moet worden

afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde (art. 18 lid 1 Participatiewet).

2. Een verkeerde lezing van de jurisprudentie

Een hardnekkig misverstand moet worden rechtgezet. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat er een rechtsregel is, die inhoudt dat re-integratietrajecten in het kader van de Participatiewet géén dwangarbeid zouden vormen. Deze inmiddels wijdverbreide opvatting getuigt van een verkeerde lezing van de uitspraak van de hoogste bestuursrechter in CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093. In deze zaak heeft appellant, die een uitkering krachtens de WWB ontving, immers verzuimd in zijn plicht om zich tijdig te melden in het zogeheten 'Hoyatraject'.[1] In CRVB 1 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6745 en CRvB 20 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3541 is eveneens sprake van verwijtbaar verzuim van de zijde van de bijstandsgerechtigden. Eén van de appellanten is bijvoorbeeld niet voor een assessment op komen dagen, zodat niet nader kon worden beoordeeld of de gemeente een re-integratietraject op maat aan had kunnen bieden. Het spreekt voor zich dat een op de educatie van de uitkeringsgerechtigde (een academicus) toegesneden re-integratietraject te billijken was geweest, maar die kwestie is door het verzuim van de appellant aan het oordeel van de Raad onttrokken. Een toetsing aan het maatwerkvereiste, in de Participatiewet opgenomen als het vereiste om de re-integratie af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de betrokkene (art. 18 lid 1 Participatiewet) stuit eveneens af op het verwijtbare verzuim door de appellant.

In de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in CRVB 20 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT2620 wordt aan de toetsing van het re-integratietraject aan het verbod van verplichte arbeid, neergelegd in art. 4 lid 2 van het EVRM, zelfs in het geheel niet toegekomen, omdat appellant heeft verzuimd om gronden aan te voeren tegen de oplegging van de verplichting tot participatie in het re-integratietraject. Met andere woorden: wanneer de geciteerde zaken op hun merites worden beoordeeld, stuit de behandeling van de vraag of sprake is van dwangarbeid in het kader van de re-integratie af op verwijtbaar verzuim om opgelegde verplichtingen na te komen, of op het verzuim om in rechte (beroeps)gronden aan te voeren.

Bij gebreke van jurisprudentie inzake de re-integratie kan niet worden gesteld dat van dwangarbeid in het kader van de re-integratieverplichting geen sprake is. Het is spijtig dat daardoor een rechtsregel ontbreekt die meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen, maar het is wel begrijpelijk dat het aantal uitkeringsgerechtigden dat naar de bestuursrechter stapt, gering is. Uitkeringsgerechtigden die aanspraak maken op een uitkering krachtens de Participatiewet bevinden zich immers in een kwetsbare positie. Procederen is riskeren en de uitkeringsgerechtigde heeft ontoereikende financiële middelen om een proceskostenveroordeling te kunnen dragen.

3.1. Wanneer is sprake van dwangarbeid?

In de zaak-*Van der Mussele/België* heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vingerwijzingen gegeven voor het beoordelen van de vraag, of re-integratieverplichtingen in strijd zijn met het verbod op dwangarbeid of verplichte arbeid ingevolge art. 4 lid 2 EVRM. Criteria die dienen te worden meegewogen in de beoordeling of sprake is van dwangarbeid, zijn (1) fysieke of psychische dwang om aan de verplichting te voldoen en (2) de aard van de wettelijke verplichting of de contractuele verplichting. Een uit vrije wil aangegane verplichting tot arbeid krachtens de arbeidsovereenkomst zal niet kwalificeren als dwangarbeid. De cruciale overweging van het EHRM houdt in dat van dwangarbeid of verplichte arbeid sprake is, *indien de verplichting tot het verrichten van werkzaamheden wordt opgelegd onder dreiging van een sanctie en tegen de wil van de betrokkene; in het bijzonder gaat het om werk waarvoor de betrokkene zich niet uit vrije wil heeft*

[1] CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093.

aangeboden.[2] Alle omstandigheden van het geval moeten in aanmerking worden genomen.[3] Een re-integratietraject kan worden gekwalificeerd als dwangarbeid, als het karakter ervan excessief of disproportioneel belastend is, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Een re-integratietraject kan bovendien in strijd worden geoordeeld met het verbod op verplichte arbeid ex. art. 4 lid 2 EVRM, indien enig perspectief richting arbeidsinschakeling ontbreekt.[4]

3.2. Het recht op vrijelijk gekozen arbeid en het recht op perspectief

Het verbod op dwangarbeid of verplichte arbeid is niet alleen neergelegd in art. 4 lid 2 EVRM. Gewezen zij op art. 8 lid 3 onder a IVBPR/BUPO. In art. 6 leden 1 en 2 IVESCR is aan de Staten die partij zijn bij het Verdrag een positieve verplichting opgelegd tot het verwezenlijken van het recht op vrijelijk gekozen arbeid door de burger.

Uit art. 1 lid 4 Deel II van het Europees Sociaal Handvest (ESH) blijkt dat de overheid verplicht is tot het zorgen voor en het bevorderen van een doelmatige re-integratie. Het recht op perspectief wordt onderstreept door onder meer de uitspraak van het Europees Comité inzake de Sociale Rechten (ESCR) in 2006, waarin is bepaald dat de inzet van re-integratieverplichtingen gericht moeten zijn op het verschaffen van een oplossing op de lange termijn voor de werkloosheid van betrokkene (Conclusions XVIII-1, p. 564). Geconcludeerd kan worden dat het zicht op betaalde arbeid als perspectief moet worden verbonden aan de re-integratie.

3.3. Toetsingskader voor de beoordeling van dwangarbeid in de re-integratie

Uit de wetgeving en jurisprudentie kan het volgende toetsingskader worden geabstraheerd, om per re-integratietraject te beoordelen of sprake is van dwangarbeid:
1. Heeft de betrokkene zich uit vrije wil verbonden om de arbeid te verrichten? Zo nee;
2. Wordt de verplichting tot het verrichten van de arbeid opgelegd door psychische dwang, waaronder de dreiging met het intrekken van de uitkering begrepen? Zo ja;
3. Voldoet het bestuursorgaan aan de verplichting om aan de re-integratie perspectief te verbinden, in het bijzonder zicht op betaalde arbeid?
4. Is het karakter van de verplichte arbeidsverrichtingen disproportioneel, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene?

Deze opsomming is niet-limitatief. Aan alle criteria komt gewicht toe, bezien in het licht van de omstandigheden van het geval. Een gemeente die uitkeringsgerechtigden gedurende zes maanden ‘proefarbeid’ laat verrichten en vaste contracten in het vooruitzicht stelt, voor ommekomst de proeftermijn afbreekt om de participanten terug te laten stromen in een re-integratietraject en zo een reeks van proeftermijnen en re-integratietrajecten aan elkaar rijgt, voldoet niet aan het vereiste van een perspectief en zal zich schuldig maken aan het faciliteren van dwangarbeid.

4.1 Rechtsbescherming van de uitkeringsgerechtigde

De rechtsbescherming van de uitkeringsgerechtigde ontbreekt in de Participatiewet. Het is duidelijk dat de kwetsbare positie van de uitkeringsgerechtigde wordt versterkt door het ontbreken van een specifiek wettelijk kader voor de rechtsbescherming. De mogelijkheden om beslissingen aan te vechten en misstanden aan de kaak te stellen, zullen moeten worden gevonden via de Algemene wet bestuursrecht, alsmede zowel de ongeschreven als de in de Awb neergelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), de reeds genoemde mensenrechtenverdragen en ten slotte de

---

[2] EHRM 23 november 1983, *Van der Mussele/België*, appl. 8919/80, overweging 34; zie https://www.legal-tools.org/doc/cc21cc/pdf/ (laatstelijk geraadpleegd via Hudoc.echr.coe op 15-02-2019).
[3] EHRM 23 november 1983, Van der Mussele/België, appl. 8919/80, overweging 37.
[4] CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093, rechtsoverweging 9.4.12.

Nationale Ombudsman, die onderzoek instelt naar de behoorlijkheid en toelaatbaarheid van de re-integratie. Hieronder, onder 4.2, maak ik duidelijk dat een trajectplan/plan van aanpak/ re-integratieplan vatbaar kan zijn voor bezwaar en beroep, ongeacht de bewoordingen waarin het document is gegoten.

4.2 Bezwaar maken tegen het trajectplan of re-integratieplan
De uitkeringsgerechtigde kan zich geconfronteerd zien met de opmerking, dat een trajectplan of re-integratieplan, opgelegd door het bestuursorgaan, nimmer vatbaar is voor bezwaar of beroep, omdat het niet zou gaan om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ik heb er eerder kort over geschreven en voor de volledigheid ga ik nogmaals in op de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een trajectplan.

Reeds onder de Algemene Bijstandswet was duidelijk dat een trajectplan als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 van de Awb had te gelden. Dat heeft de CRvB in een uitspraak van 23 september 2003 bevestigd, zie CRvB 23 september 2003, ECLI:NL:CRVB:AL3245. Na de inwerkingtreding van de Participatiewet geldt het oordeel van de Raad, dat het samenspel van bepalingen in een trajectplan/re-integratieplan beslissend is voor het aanmerken van het plan als een besluit van het bestuursorgaan.

Daarbij komt het niet aan op de bewoordingen van het document, maar op de rechtsgevolgen die het trajectplan of re-integratieplan beoogt te regelen. Trajectplannen en re-integratieplannen zijn in de regel onderdeel van het besluit tot toekenning of voortzetting van de uitkering. Wordt tevens gedreigd met het stopzetten van de uitkering in geval van het niet-nakomen van de verplichtingen die in het plan zijn opgenomen, dan kan worden aangenomen dat het plan een op rechtsgevolg gericht besluit is, niet zijnde een document waarmee wordt beoogd de uitkeringsgerechtigde op een feitencomplex of een bestaande juridische status te wijzen. Daarmee is de bezwaar- respectievelijk beroepsprocedure opengesteld ingevolge art. 6:4 lid 1 en art. 8:1 Awb.

5. Conclusie
De uitkeringsgerechtigde in de re-integratie bevindt zich in een chantabele positie. Enerzijds ontbreekt de rechtsbescherming in de Participatiewet, anderzijds is er de constante dreiging met financiële sancties die iedere grond voor het bestaan dienen te ontnemen. In deze bijdrage is ingegaan op dwangarbeid in het kader van de re-integratie. Een verkeerde lezing van de jurisprudentie heeft geleid tot het hardnekkige misverstand, dat een rechtsregel bestaat die inhoudt dat re-integratietrajecten op grond van de Participatiewet géén dwangarbeid zouden vormen. Of een re-integratietraject dwangarbeid faciliteert, dient te worden beoordeeld aan de hand van factoren als psychische dwang in de vorm van dreiging met sancties, disproportionaliteit ten aanzien van de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde en het ontbreken van het perspectief op betaalde arbeid. De mogelijkheid om beslissingen aan te vechten en misstanden in het kader van de re-integratie aan de kaak te stellen, dient te worden gekanaliseerd via de Awb, de daarin gedeeltelijk neergelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het EVRM, IVBPR, IVESCR en ESH. Duidelijk is dat de bewoordingen waarin het trajectplan/re-integratieplan is gegoten, niet verhinderen dat het plan aangemerkt zal moeten worden als een besluit en derhalve vatbaar is voor bezwaar en beroep. Het bestuursorgaan kan dus niet volstaan met de opmerking dat ‘tegen een trajectplan geen bezwaar kan worden gemaakt’.

Bron: alfredblokhuizen.nl

(education and non-commercial)